

The Role of the United Nations in the Emergence, Configuration and Evolution of (International) Environmental Law

Professeur associé Andrei Duțu-Buzura, PhD

Faculté d'administration publique

École nationale d'études politiques et administratives

Abstract: Over the past 50 years, the United Nations (UN) has established itself as the main promoter on the international scene of environmental issues, both from a political point of view, and especially from a legal point of view. , by defining common regimes, at the global level, either in the form of customary norms or through extensive conventional developments. Thus, we can say that the role played and the fundamental contribution of the United Nations in the development of international environmental law, or even in the recognition and development of environmental law, in general, as a branch distinct from law, can be explained both by the particularities of the field of reference and by the valences assumed by this organization since its foundation, which are just as valid today.

Keywords: United Nations; international environmental law; law

1. Remarques préliminaires

Au cours des 50 dernières années, l'Organisation des Nations Unies (ONU) s'est imposée comme le principal promoteur sur la scène internationale des questions environnementales, tant d'un point de vue politique, que surtout d'un point de vue juridique, en définissant des régimes communs, au niveau mondial, soit sous la forme de normes coutumières, soit à travers de vastes développements conventionnels. Ainsi, nous pouvons dire que le rôle joué et la contribution fondamentale de l'ONU dans le développement du droit international de l'environnement, ou même dans la reconnaissance et le développement du droit de l'environnement, en général, en tant que branche distincte du droit, peuvent s'expliquer à la fois par les particularités du domaine de référence et par les valences assumées par cette organisation depuis sa fondation, tout aussi valables à l'heure actuelle.

Ce que ces deux approches possibles de l'analyse ont en commun (distinctes même, mais pas opposées), c'est précisément leur objectif global, qui les réunit, déterminé par l'universalisme du thème et du champ de référence, qui exige et impose des réponses ponctuelles, précises et efficaces de la société humaine dans son ensemble, d'une part, et d'autre part, la portée universelle de la structure qui assume la position de coordination, à savoir l'ONU.

2. Apparition et émergence du droit de l'environnement dans le contexte international

Les préoccupations environnementales ou écologiques ont capté et, dans une certaine mesure, dominé le discours public mondial grâce, tout d'abord, à l'intérêt et à l'attention accordés par les organisations internationales, telles que le Conseil de l'Europe et l'ONU, ces dernières, en particulier, créant les cadre théorique, politique et juridique propice à aborder cette question tant au niveau du droit international que des systèmes juridiques nationaux.

Dans la chronologie de cette approche complexe, nous pouvons marquer le moment décisif comme étant situé à la fin de la 7^{ème} décennie et au début de la 8^{ème} décennie, plus précisément en 1968, lorsque le Plan des Nations Unies pour l'environnement est né, au cours duquel la première conférence mondiale sur l'environnement humain a ensuite été organisée, selon la terminologie utilisée à l'époque, qui a eu lieu à Stockholm, en 1972. Ce sommet a été la pierre angulaire de la reconnaissance et de la consécration du droit de l'environnement en tant que branche du droit, et en ce qui concerne l'aspect international, il a été un véritable élan en termes d'inclusion des questions environnementales dans le débat juridique et politique mondial, à la fois par le biais de documents internationaux indépendants, bi- ou multilatéraux, ainsi que par des actes internationaux liés à d'autres domaines, certains étaient liés, d'autres non, mais qui, compte tenu des principes déjà reconnus dans le domaine, ont abordé et incorporé des aspects corrélatifs significatifs corrélatifs à la protection de l'environnement.

Il convient de noter dans ce contexte que, contrairement à d'autres domaines et activités qui connaissent depuis longtemps une structure internationale spécifique, tels que l'Organisation internationale du Travail, l'Organisation mondiale du commerce ou l'Organisation mondiale de la santé, au niveau institutionnel, l'environnement est resté la compétence presque exclusive de

l'ONU, qui, par l'intermédiaire de ses organes spécialisés, a réussi à façonner une politique globale compréhensive et qui, au fil du temps, s'est adaptée et a évolué proportionnellement avec l'impact des questions environnementales et les contributions significatives de la communauté scientifique internationale.

3. Environnement, climat, développement

Une étape majeure de ce processus continu, commencé en 1972, est la Conférence sur l'environnement et le développement appelée le Sommet « planète Terre », tenue à Rio de Janeiro en 1992, qui a mis les bases du système actuel d'approche de la problématique écologique par la création de mécanismes conventionnels spécialisés, au sein desquels la Convention-cadre des Nations Unies pour la lutte contre les changements climatiques joue encore aujourd'hui un rôle fondamental. Cette structure a déterminé et renforcé le contexte mondial d'action liée au changement climatique, qu'il s'agisse de la lutte contre celui-ci, des mécanismes d'atténuation et d'adaptation à ses effets. Les initiatives adoptées dans le cadre de cette Convention-cadre, telles que le Protocole de Kyoto de 1997 ou le plus récent Accord de Paris de 2015, constituent les instruments juridiques internationaux les plus importants dans ce domaine, qui ont nécessité une transformation et une adaptation continues du droit international de l'environnement en fonction des exigences environnementales, sociales et économiques.

Dans la même mesure, la Conférence de Rio de 1992 a consacré dans le domaine du droit international et national le concept de développement durable, un concept multiforme à l'application universelle, établissant ainsi les corrélations fondamentales entre les aspects environnementaux et les autres déterminants du fonctionnement de la société humaine. Après un passage dans l'ombre, ou du moins sur le deuxième ou le troisième plan des préoccupations mondiales, le développement durable a retrouvé son importance par l'adoption en 2015 du Plan d'action mondial connu sous le nom de « l'Agenda 2030 », transposé et adopté en très peu de temps tant au niveau de l'Union européenne qu'au niveau national, un document qui réunit les 17 objectifs généraux que toutes les parties concernées sont tenues de prendre en compte.

Le développement durable en soi même se caractérise notamment par le fait qu'il remet en cause, avec la solidarité de toutes les personnes en ce qui concerne le droit d'accès aux ressources nécessaires à la vie et à une vie décente, les droits des générations futures en ce qui concerne l'accès aux mêmes ressources, établissant ainsi une obligation d'exploitation rationnelle et de préservation pour l'avenir, implicitement de l'environnement. De plus, la notion (concept) de développement durable connaît, au-delà des différentes significations particulières accordées et des moyens concrets de révéler son efficacité, un contenu normatif commun, implicitement ou explicitement admis par la grande majorité des spécialistes. Il a ainsi été appréhendé et synthétisé dans l'une des définitions considérées comme fondatrices, selon laquelle le développement durable est « un vecteur d'objectifs sociaux, désirables, c'est-à-dire une liste d'attributs que la société cherche à atteindre ou à « maximiser ». Ainsi, en plus de la notion de durabilité, le concept soutient l'idée que certaines actions humaines sont « bonnes », tandis que d'autres sont « mauvaises » ; ainsi, dans l'approche environnementaliste de la durabilité, la nature est donnée comme un état à préserver (conservé), on peut donc dire qu'elle marque une rupture en termes d'analyse économique classique, dans la mesure où elle ignore, a priori, sa logique fondamentale. Dans le même contexte, on peut dire que le sens de la notion de développement durable n'est ni précis ni compris de la même manière par tous les économistes. Inversement, c'est le vecteur de compromis entre les préoccupations de ceux qui s'intéressent aussi aux questions, quelle que soit leur discipline scientifique d'affiliation principale.

Un autre aspect fondamental du développement durable est la dimension éthique, la continuation logique de la composante sociale et qui s'exprime avant tout en termes de perspective intergénérationnelle. Certains avis considèrent qu'il s'agit d'un devoir absolu, d'autres soulèvent la question de la concurrence qui pourrait exister entre le bien-être des générations présentes et futures, mais toutes les approches prennent en compte une éthique commune, selon laquelle chaque génération a droit à une meilleure qualité de vie que la précédente ou au moins égale à celle-ci. En tout état de cause, les exigences du développement durable s'organisent progressivement autour de principes clés, avec reconnaissance juridique progressive et garantie concrète, qui tendent à former, provisoirement, un ensemble cohérent : le principe de précaution, le principe pollueur-payeur, le principe d'intégration, le principe

de prévention, les principes d'information du public, de la participation à la prise de décisions dans le domaine et d'accès à la justice, le principe d'équité intra- et intergénérationnelle, le principe d'irréversibilité, le principe de conciliation. En même temps, les exigences pour atteindre l'objectif de développement durable sont variables ; de la perspective de la Déclaration de Rio, il s'agit : a) de l'élimination de la pauvreté (principe 5); b) capitaliser pour l'avenir les conséquences du fait que les États reconnaissent qu'ils ont des responsabilités partagées mais différenciées en matière de dégradation de l'environnement (principe 7); c) la réduction et l'élimination des modes de production et de consommation non viables (principe 8); d) l'intégration de l'environnement dans toutes les autres politiques de développement (principe 9). L'intégration de la protection de l'environnement dans toutes les décisions et stratégies publiques et privées est une exigence fondamentale du développement durable, l'ensemble des politiques publiques et des activités privées étant soumises aux exigences de conditionnalité environnementale.

En 2015, l'adoption de « l'Agenda 2030 », à savoir les Objectifs de développement durable à l'horizon 2030, a créé une nouvelle dynamique mondiale en faveur de la protection de l'environnement et de la conservation de la nature, sous l'impulsion de laquelle l'idée de développement durable est relancée, dans un nouveau contexte, augmentant ainsi ses chances de réalisation effective.

4. Limites, lacunes et développements contemporains

Malgré ces aspects positifs évidents, nous devons néanmoins garder à l'esprit les difficultés auxquelles le droit international de l'environnement a été confronté au fil du temps, difficultés qui marquent à la fois son émergence et ses transformations, mais surtout l'évolution de ce domaine dans et pour l'avenir. En analysant ces aspects du point de vue de l'implication de l'ONU sur le terrain, nous pouvons constater que, bien que l'influence politique et morale des documents adoptés dans le cadre des sommets et de ses organes spécialisés ait été très forte, déterminant et favorisant la reconnaissance, le développement de cette branche du droit, y compris au niveau national, cependant, d'un point de vue juridique, la même influence s'est manifestée par des lacunes majeures dans les réglementations dans le domaine. Dans ce contexte, la littérature a eu tendance à désigner les normes du droit

international de l'environnement comme du soft law (Eng. – « soft law », traduit littéralement) ou, en Français, droit flou – droit flexible, imprécis ou même instable, droit mou – droit non contraignant, voire droit doux – droit qui n'impose pas de sanctions en cas de violation de ses dispositions. Une telle hypostase a porté atteinte aux plus importants documents internationaux d'aujourd'hui, à savoir l'Accord de Paris sur les changements climatiques, adopté lors de la 21e Conférence des Parties à la Convention-cadre sur le même sujet en 2015 et qui connaît déjà des difficultés dans sa mise en œuvre, en raison notamment de la réticence des États signataires à reconnaître le caractère contraignant, de contrainte juridique de ses dispositions concernant des actions concrètes et, surtout, quantifiables dans le domaine de la lutte et de l'atténuation des effets du changement climatique, à savoir le Pacte mondial (ou mondial) pour l'environnement, document encore en cours d'élaboration et qui constituerait la base et la source fondamentale de toutes les actions futures dans le domaine.

4.1. Accord de Paris (conclu dans la capitale française, le 12 décembre 2015, soumis à la signature à New York le 22 avril 2016 et entrée en vigueur le 4 novembre 2016, ratifiée par la Roumanie par la loi n° 57 du 10 avril 2017), « contribue à la mise en œuvre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adoptée à New York le 9 mai 1992, y compris son objectif » et succède à un autre instrument international ayant le même objet, le protocole de Kyoto (conclu en décembre 1997 et entré en vigueur en février 2005), qui avait pour période de validité de 2008 à 2012, en plus du premier .

L'effet de serre d'origine anthropique, le réchauffement globale climatique amplifié par celui-ci et sa conséquence, les changements climatiques, ont été reconnus comme un problème mondial et planétaire à la suite du premier rapport du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) en 1990 et légalement consacré comme tels par la Convention-cadre susmentionnée, négociée sous l'égide de l'ONU et qui s'est fixé comme objectif ultime « de stabiliser ... les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique », dont la mise en œuvre a été convenue « dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter

naturellement au changement climatique, de sorte que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse être réalisé de manière durable » (article 2).

Ainsi, de cette manière, un certain nombre de principes importants ont été affirmés, tels que le principe de précaution et le principe de responsabilités communes mais différenciées, ces derniers permettant d'établir la « responsabilité historique » des pays industrialisés du Nord, donc soumis à des obligations de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) par opposition à ceux du Sud, en cours de développement, exemptés d'une telle responsabilité et de ces obligations.

En vue de la mise en œuvre de la Convention, la Conférence des parties a adopté en 1997 le protocole de Kyoto, qui a établi les instruments juridiques et économiques permettant la limitation quantitative et la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'objectif principal étant que les parties inscrites à l'annexe I (38 pays développés et l'UE) veillent « individuellement ou conjointement, que les émissions anthropiques totales de gaz à effet de serre, exprimées en équivalent dioxyde de carbone... ne dépassent pas les quantités allouées, calculées à la suite d'engagements quantitatifs de limitation quantitative et de réduction des émissions... afin de réduire les émissions mondiales de ces gaz d'au moins 5 % par rapport aux niveaux de 1990 dans la période d'engagement 2008-2012 ». Cependant, le document n'a pas été accepté par tous les États signataires de la Convention-cadre (en particulier les États-Unis, le principal pollueur à l'époque, mais un opposant véhément au concept de « responsabilité historique »), raison pour laquelle, déjà depuis la fin des années 1990, s'imposait de plus en plus la nécessité de créer un nouveau cadre juridique international pour l'action mondiale visant à contrer l'ampleur et les effets du dérèglement climatique.

Le nouveau document était censé répondre à deux exigences principales : d'une part, trouver un texte applicable à tous les États (caractère universel), puis établir les coordonnées juridiques de l'action post-2020 (date jusqu'à laquelle l'applicabilité du Protocole a été prolongée par l'Amendement de Doha du 8 décembre 2012), mais qui serait opérationnel dès 2015. Considéré comme un « chef-d'œuvre » de la diplomatie (climatique), avec un texte reliant 197 Parties (196 États et l'Union européenne) et même s'il n'est pas nommé traité ou protocole, afin de permettre son adoption et sa ratification

par le plus grand nombre possible d'États, l'Accord de Paris à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ne comporte pas d'engagements quantifiés (en termes d'émissions ou de financement) et aucun dispositif ou mécanisme de contrôle et de sanctions applicables. Ce faisant, il est aux antipodes du protocole de Kyoto, qui repose sur des engagements quantifiés obligatoires mais uniquement pour les pays du Nord, un mécanisme de non-conformité (sanction de violation des dispositions impératives) et certains instruments de marché.

L'Accord de Paris reconnaît la nécessité d'une réponse efficace et progressive à la menace urgente posée par le changement climatique (Préambule, paragraphe 4), et la décision 1/CP-21 qui a adopté l'Accord considère également que « les changements climatiques sont une menace immédiate et potentiellement irréversible pour les sociétés humaines et la planète » et qu'il est urgent de faire face aux changements climatiques (Préambule, Para. 5 et 6) non seulement en termes d'atténuation, mais aussi d'adaptation.

4.2. Vers un Pacte global (mondial) pentru l'environnement

Successeur en droit de la Déclaration de Stockholm de 1972, de la Charte mondiale de la nature de 1982 ou de la Déclaration de Rio de 1992, le Pacte global pour l'environnement constitue une première véritable codification du droit existant dans ce domaine, puisque la grande majorité des articles du projet élaboré à cet effet réaffirment les droits et obligations qui se trouvent dans les textes susmentionnés, mais sans s'y limiter. En outre, certains d'entre eux précisent et ajoutent à ce qui existe déjà sous une forme tronquée, offrant une perspective plus complète et cohérente (consacrant, par exemple, des concepts tels que le droit à un environnement sain du point de vue écologique, les dommages environnementaux, l'effectivité des normes environnementales, la résilience, les conflits armés). En tout état de cause, l'universalisation et l'expression uniforme du contenu du texte généreraient des progrès importants dans l'élaboration de réglementations juridiques en la matière dans de nombreuses régions de la planète et contribueraient à renforcer le droit de l'environnement considéré dans sa spécificité et sa singularité.

Malgré ces difficultés inhérentes, l'idée d'un Pacte de cette ampleur est largement acceptée par la communauté des juristes et devient une nécessité

évidente en ce qui concerne les États du monde également. Reprise et promue par la France comme une initiative juridico-diplomatique, elle peut jouir de grandes chances de réalisation sous l'égide de l'ONU, en tant que texte international représentatif, à caractère global, dans le contexte de la nouvelle dynamique générée par les derniers développements en matière de sensibilisation, d'action et, last but not least, de réglementation dans le domaine de la protection de l'environnement.

5. Conclusions succinctes

En tant que nouvelle branche du droit, née dans la seconde moitié du XXe siècle comme une nécessité impérative plutôt que comme une réaction progressive et naturelle, dans une lente évolution d'un cadre social mais surtout écologique qui nécessite une reconnaissance juridique adéquate, le droit de l'environnement s'est maintenant imposé comme la principale préoccupation de la communauté internationale, au niveau politique, scientifique, économique et, last but not least, juridique.

Dans un processus long et parfois contradictoire, dans lequel il a d'abord été esquissé comme un droit aux valences techniques et administratives, pratiquement « indifférent » à l'objet de la réglementation – l'environnement – et progressivement devenu un « droit pour l'environnement », au niveau de son essence, le droit de l'environnement a incarné comme valeurs fondamentales à la fois la solidarité entre, ainsi que la réconciliation entre l'homme (société) et la nature environnante. En d'autres termes, nous pouvons dire que le droit de l'environnement est la forme la plus importante de développement et d'affirmation du droit à l'ère postmoderne ; et cela grâce au fait que, bien qu'il présente encore un certain nombre de caractéristiques du système juridique classique, l'effort d'adaptation permanente aux exigences spécifiques du domaine donne lieu, dans un processus d'évolution continue, à des dimensions nouvelles et différentes, qui peuvent progressivement devenir dominantes.

Dans une telle perspective, compte tenu des aspects à la fois favorables et moins positifs, qui nécessitent clairement une amélioration, les mérites de l'ONU dans l'émergence, la consécration et le développement du droit de l'environnement en général et du droit international de l'environnement en particulier restent significatifs et décisifs pour ce domaine problématique et

particulier dans la même mesure. Parfaitement harmonisé sur les idéaux qui ont constitué la base de la fondation de cette structure aux valences universelles, la problématique écologique reçoit et continuera de recevoir des réponses et des approches à la hauteur, dans un cadre institutionnel approprié en évolution et amélioration continues.